

*М. С. Матейкович*

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*М. S. Mateykovich*

### Legal maintenance of modernization higher professional education in Russian Federation

An article describes main problems of institutes of higher professional education in Russian Federation. Author signs positive and negative points of the modern higher education in Russia that shows an urgency of this work. The article contains points of view of high standing officialdom, results of analysis of their opinions. Besides the author submits proposals in the sphere of higher professional education in Russian Federation.

Реализация новой роли университетов в свете задач, указанных в послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации (повышение качества, доступности высшего образования, решение проблемы востребованности вузовских дипломов), невозможна без динамичного обновления федерального и регионального законодательства. Образно говоря, необходимо постоянное законодательное сопровождение университетского развития, иначе самые многообещающие начинания и новации не принесут возможного эффекта.

В конце 90-х гг. прошлого — начале нынешнего столетия в отечественном законодательстве сложилась странная ситуация, когда Гражданский, Бюджетный, Налоговый кодексы регулируют одно, а законы об образовании решают аналогичные вопросы совершенно иначе. Это создавало трудности как для самих вузов, так и для тех, кто их должен проверять и контролировать — налоговых инспекций, регистрационных палат, казначейства и т. д. Сейчас, после принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, каждый нормативный акт регулирует именно то, что он должен регулировать, исходя из своего наименования: либо вопросы образования, либо недропользования, либо пожарной безопасности.

Но какие юридические нововведения, действительно, нужны отечественной высшей школе?

Целый ряд нововведений следует приветствовать, поскольку они в полной мере отвечают требованиям времени. В частности, назрел

вопрос об отмене льгот студентов по бесплатному проезду и 2-рублевой доплате на питание, об уровне заработной платы работников образования — эти нормы существовали только на бумаге и ежегодно приостанавливались законом о федеральном бюджете. Однако настораживает тот факт, что в 2004 г. расходы государства на образование составили всего 4,5 % валового внутреннего продукта, тогда как Германия, Франция, Дания, Финляндия и даже Польша потратили от 7 до 9 % [1].

Можно позитивно оценить повышение размера поддержки нуждающимся студентам — с 5 до 25 % стипендиального фонда. Это позволит помогать действительно тем, кому нужна помощь. В то же время эта мера является недостаточной. Среди студентов, полностью оплачивающих затраты по обучению, очень много малообеспеченных. Даже несмотря на серьезные достижения в учебе, спорте, культурной жизни вуза, далеко не все они могут рассчитывать на серьезную материальную помощь из бюджета, хотя именно на средства, поступившие от студентов-договорников, укрепляется материально-техническая база образовательной системы государства.

Разумно исключение нормы о государственной поддержке негосударственных вузов. Именно их деятельность сформировала общественное мнение, которое выразил губернатор Мурманской области Ю. Евдокимов: «Если прежде в Советском Союзе было около 600 вузов, то теперь, вместе с филиалами, в пять раз больше. По своему региону вижу переизбыток юристов,

экономистов, социологов, в то же время остро не хватает квалифицированных строителей, энергетиков, специалистов по освоению морского шельфа, городского хозяйства. То есть власть смотрит в одну сторону, бизнес в другую, а учебные заведения в третью. А родители учащихся и студентов платят, платят, платят и вместе с вузами и техникумами плодят дипломированных безработных» [2].

Обеспокоенность резким увеличением количества вузов, правда в несколько другом контексте, выразил и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин в своем специальном докладе «О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву». Комментируя доклад, он отметил: «Заметен быстрый рост числа вузов, имеющих право предоставлять отсрочки: если во всем СССР их было около 500, то сегодня в России уже больше 1000. Я не ставлю под сомнение право новых вузов, прошедших установленную законом аккредитацию, оказывать гражданам платные образовательные услуги. Но, похоже, некоторые из этих вузов созданы главным образом с целью дать своим студентам возможность уклониться от службы. Поэтому считаю уместным ограничить право на отсрочку для студентов, обучающихся на коммерческих отделениях вузов» [3].

Надо отметить, что негосударственные вузы через средства массовой информации осуществляют активное давление как на население, так и на органы государственной власти. Высказываются доводы и о необходимости равной конкуренции, и о праве на госзаказ, и даже о более высоком качестве подготовки специалистов [4]. При этом тщательно замалчивается тот факт, что негосударственные вузы принимают абитуриентов (за редким исключением) только на юридические и экономические специальности, не имея даже элементарного кадрового потенциала. Как показывают проверки, один и тот же профессор государственного вуза может числиться в штате десятка негосударственных вузов и их филиалов, не проводя никакой учебно-методической работы.

Мы должны, наконец, понять миссию государственного вуза. Государственный вуз должен отличаться именно **государственным** подходом к образованию. Он должен приглашать на штатную работу профессоров, создавая для этого необходимые условия: строить жилье, обеспе-

чивать высокую зарплату, предоставлять мощный социальный «пакет». Государственный вуз не должен тиражировать подготовку юристов в своих филиалах и вообще чувствовать реальные потребности государства в специалистах. В частности, Тюменский университет ведет подготовку юристов только в четырех из шестнадцати своих филиалов, причем два последних курса студенты очной формы обучаются в базовом вузе. Для сравнения: у Современной гуманитарной академии почти 200 филиалов, осуществляющих подготовку в сфере юриспруденции [5]. При этом именно ТюмГУ в 2002 г. пошел на беспрецедентный шаг, создав педагогический институт, и с тех пор вкладывает колоссальные финансовые ресурсы, заработанные именно на обучении юристов и экономистов, в подготовку учителей, в том числе по таким дорогостоящим специальностям, как «изобразительное искусство» и «музыкальное образование». Может ли хотя бы один негосударственный вуз продемонстрировать общественности подобный опыт?

Между тем в России назревает критическая обстановка с обеспеченностью педагогическими кадрами. Интервью с руководителем Рособразованья Г. А. Балыхиним в «Российской газете» по этому поводу озаглавлено не иначе, как «Педагогический провал». Как отмечает Г. А. Балыхин, «все менее престижной профессией становится профессия педагога. В этом году мы не добрали на бюджетные места в педвузах почти тысячу человек. Парадоксально, но при этом в России не хватает 40–50 тысяч учителей общеобразовательных школ». Он же, правда не без доли сомнения, высказывает один из вариантов решения проблемы: «Может быть, поправить ситуацию смогут возвратные госсубсидии, которые надо будет отработать. В противном случае придется возвращать деньги государству, которое потратило их на обучение специалиста» [6].

На самом деле предложенная мера не нова и не вполне эффективна. В стране уже в течение нескольких лет осуществляется целевой прием, предусматривающий как значительные послабления для абитуриентов при поступлении, так и их обязанность отработать затраченные государством деньги. Однако большинство выпускников школ и их родителей предпочитают бесплатному получению педагогической профессии поступление на «престижные» специальности за плату.

Решение проблемы видится нам в другом: на уровне Правительства Российской Федерации необходимо принятие федеральной целевой программы подготовки педагогических кадров для учреждений общего образования, которая бы предусматривала выплату повышенной стипендии студентам факультетов педагогического профиля, обеспечение жильем молодых специалистов-учителей, комплекс материальных выплат стимулирующего характера. Во избежание резкого увеличения расходных обязательств государства такие меры должны приниматься параллельно с оптимизацией образовательных учреждений, включающей снижение нагрузки на учащихся, усиление профильной подготовки, конкурсный отбор лиц, получивших основное общее образование, в 10–11-е классы, развитие системы дополнительных образовательных услуг.

Упомянутая оптимизация не может обойти стороной и высшее профессиональное образование. Однако здесь не должен присутствовать сугубо механический подход, направленный на сокращение числа вузов и филиалов. Именно такой позиции придерживается сейчас и министр образования и науки А. А. Фурсенко: «Министерство не считает слово “филиал” бранным. Есть очень хорошие филиалы, и они помогают подтягивать регионы к уровню питерских и московских вузов. Филиал — не зло, но в ряде случаев он скомпрометирован» [7]. Не надо торопиться с изменением объема компетенции вузовских представительств, ведь именно через эту форму обособленного структурного подразделения ведущие университеты развивают дистанционные образовательные технологии, ведут масштабную переподготовку кадров.

Гораздо важнее определиться с аккредитационными показателями, которые собственно и позволяют вузу иметь тот или иной статус, выдавать государственный диплом. Как отмечает заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Е. Н. Геворкян, «сейчас более 60 процентов вузов являются университетами, по сути не соответствуя этому статусу» [8]. Разделяют эту обеспокоенность и работодатели. Так, глава одной из крупных фондовых компаний Р. Варданын выступил резко против того, чтобы преподавать экономику, и в частности рынок ценных бумаг, в технических и других неспециали-

зированных вузах: «Это дискредитирует качество экономического образования, и мы проигрываем по ключевым вопросам развития бизнеса» [9].

Тем не менее количество университетов продолжает расти, тогда как для этой категории вузов должны существовать вполне очевидные требования: подготовка по государственному заказу специалистов в сфере естественных наук, высокий объем научных исследований, наличие в штате (!) большого числа профессоров, докторов наук широкого профиля, разветвленная система послевузовского образования, собственные научные школы. Эти требования должны быть оформлены законодательно, а не изменяться по усмотрению федеральных органов исполнительной власти. Только после наведения порядка с области аккредитации вузов можно будет говорить о ранжировании их на национальные, системообразующие и региональные. В противном случае попадание в ту или иную группу университетов по-прежнему будет зависеть от «разворотливости» вузовского менеджмента и усмотрения московских чиновников.

Весьма аккуратно должно проводиться и экономическое нормирование деятельности высшей школы в условиях ее модернизации. Сегодня практически все российские университеты имеют в своих уставах формулировку: «В соответствии с законодательством Российской Федерации университет обладает автономностью и его сотрудникам и студентам предоставлены академические свободы. Под автономией университета понимается его самостоятельность в подборе кадров, осуществлении учебной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Такие же нормы есть и в федеральных законах.

Очевидно, что вуз вправе действовать по принципу «разрешено все, что не запрещено», а запреты со стороны государства должны преследовать одну-единственную цель — защиту закрепленного статьей 43 Конституции России права на образование, в том числе высшее.

На практике же сфера вузовской автономии стремительно сжимается. Университеты уже лишены права создавать некоммерческие организации, что значительно осложнило условия для интеграции различных вузов. Не стало права на получение кредитов, без которых доста-

точно сложно построить жилой дом для своих же работников даже на началах долевого участия. Перевод всех счетов в федеральное казначейство привел к жесткому контролю за расходованием всех средств, включая заработанные коллективом вуза. Иначе говоря, крупнейшие самодостаточные университеты, научившиеся за 10-летие рыночных реформ не только выживать, но и успешно развиваться при скудном государственном финансировании, по сути, приравнивали к обычным бюджетным организациям.

Несомненно, укрепление финансовой дисциплины повсеместно, в том числе в государственных вузах, необходимо. Но это не должно приводить к произволу проверяющих структур, подрыву экономической стабильности высшей школы, ухудшению материального положения преподавателей и студентов.

В частности, с 1 января 2005 г. вузы лишены права собственности на приобретенное за счет внебюджетных источников имущество. Отныне собственниками имущества могут быть только негосударственные вузы. Ранее собственность любого вуза прямо предусматривалась законом.

Что это означает на практике? В соответствии со ст. 306 ГК РФ в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Споры о возмещении убытков разрешаются судом. Такая форма отчуждения имущества является национализацией. А за национализацией последует приватизация?!

Нужен какой-то выход из положения. Ибо имущество, которое вуз приобретает на деньги, полученные от образовательных и научных услуг, находится в распоряжении вуза. Это статья 298 Гражданского кодекса России. Но как им самостоятельно распорядиться в условиях такого жесточайшего пресса проверяющих структур и правоохранительных органов?

Определенные надежды мы связываем с идеей преобразования государственных образовательных учреждений в государственные некоммерческие автономные организации. В этом случае государство снимает с себя какую-либо ответственность по нашим обязательствам, оплачивает только оказываемые нами услуги, но с другой стороны — не вторгается в текущую

деятельность, закрепляет имущество, по существу, в собственность, позволяет самостоятельно зарабатывать и тратить деньги.

Возможны и другие варианты. Главное, надо твердо уяснить одну прописную и многократно перепроверенную жизнью истину: чем больше государство ограничивает самостоятельность университетов, тем больше средств и усилий приходится тратить ему на достижение тех самых параметров деятельности вузов, тем меньше отдача высших учебных заведений, в том числе и экономическая.

Существующее же сейчас «подвешенное» состояние уже приводит к негативным для материальной базы высшей школы последствиям. Так, по данным Рособразования, в 2004 г. вузы получили от своей экономической деятельности 60 млрд. рублей. И всего 2–3 % из этих средств было потрачено на ремонт зданий и улучшение материальной базы самих вузов [10]. Объяснение данному явлению вполне очевидно: в условиях изъятия собственности вуз весьма неохотно тратит средства, заработанные коллективом, на содержание не принадлежащего ему имущества, будущее которого весьма туманно.

Законодатель должен понять, что собственность вуза — это не собственность ректора, это собственность коллектива, и нам, наоборот, нужен Федеральный закон «О собственности образовательных учреждений». Тем более что ни Конституция России, ни Гражданский кодекс не предусматривают закрытого перечня форм собственности.

Помимо нормы о собственности образовательных учреждений из Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» полностью исключена статья 25, в которой предусматривалась компетенция субъектов Российской Федерации в отношении вузов. Однако обозначенное законодательное решение не надо понимать следующим образом: средства регионального бюджета тратиться на развитие федеральных университетов не должны. Напротив, и федеральная, и региональная власть заинтересована в том, чтобы это образование было высокого уровня. Поэтому инвестиции регионов в государственные вузы были и должны существовать в будущем, тем более что на каждый вложенный регионом рубль сильный вуз отдает три рубля налогов, поступающих в местный либо региональный бюджет.

Причем, исправно выплачивая налоги (по-

доходный, единый социальный), вузы сталкиваются теперь с новой проблемой: государство значительно ужесточило налоговый пресс на вузы и по существу приравнило их к коммерческим организациям — введены или вводятся налоги на прибыль, имущество, земельный налог.

Что касается налога на прибыль, то Министерство финансов Российской Федерации заняло мудрую, взвешенную позицию: оно, как и законодатель, не признает образовательную деятельность предпринимательской, следовательно, и расходы, связанные с учебным процессом (строительство корпусов, приобретение компьютеров, комплектование библиотеки), позволяют значительно снизить налоговое бремя.

В отношении налога на имущество юридических лиц и земельного налога ситуация принципиально иная. В данном случае государство, являющееся собственником и земельных участков, и расположенных на них объектов, обязано компенсировать расходы вузов по уплате соответствующих налогов. На одном из многочисленных совещаний, проводимых в последнее время, министр А. А. Фурсенко заверил ректорское сообщество, что в «бюджете 2006 г. эти средства для вузов обязательно появятся. Сегодня же скорректировать бюджет с учетом этих платежей — дело непростое, и сделать это можно будет не ранее августа». Что же касается налога на имущество, который вузам также нужно будет платить уже с 1 января 2006 г., то А. А. Фурсенко призвал ректоров «не тянуть и срочно предоставить в министерство информацию о планируемых расходах по уплате этих двух серьезных налогов. И ждать компенсаций» [11].

Мы же полагаем, что данный вопрос должен решаться не при ежегодном составлении проекта федерального бюджета. Нормы о компенсациях следует заложить «рамочно» — в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Наконец, как Правительство, так и Феде-

ральное Собрание Российской Федерации при обсуждении проектов нормативных актов, направленных на реформирование высшей школы, обязаны, как и полагается в гражданском обществе, ориентироваться на мнение самой высшей школы, располагающей большим научным потенциалом в области экономики и юриспруденции. К сожалению, в настоящее время о взаимопонимании между властью и вузовской общественностью говорить рано. Как указывает в своем решении Совет Российского Союза ректоров, главные недостатки предлагаемых законопроектов о реформировании высшей школы — это «низкий уровень проработки общей концепции реформы действующих организационно-правовых структур, отсутствие перспективного анализа, финансово-экономической эффективности и существенная недооценка социальных последствий процесса и итогов реализации реформы».

## Литература

1. Российская газета. 2005. 26 июля. С. 11.
2. Евдокимов Ю. Из бакалавров — в грузчики // Российская газета. 2005. 26 июля. С. 11.
3. Черняк И. В армию — с 20 лет. И за зарплату. Неожиданные для генералитета предложения передал министру обороны Уполномоченный по правам человека в РФ Владимир Лукин // Российская газета. 2005. 29 июля. С. 1.
4. См., в частности, комментарий председателя совета Ассоциации негосударственных вузов России, ректора Российского нового университета В. Зернова к публикации М. Агранович «Вузы по-черному. Идет тотальная проверка высших учебных заведений» (Российская газета. 2004. 13 окт. С. 3).
5. Там же.
6. Шиц М. Педагогический провал (половина принятых на первый курс студентов будут учиться бесплатно) // Российская газета. 2005. 3 авг. С. 1.
7. Шергина Н. Вузы класса «люкс». Их будет не больше двадцати // Российская газета. 2005. 8 апр. С. 3.
8. Шиц М. Кто готовит карьеристов? Ужесточаются правила аккредитации вузов и их филиалов // Российская газета. 2005. 20 апр. С. 5.
9. Там же.
10. Российская газета. 2005. 8 апр. С. 3 ([www.rg.ru/2005/04/08/vuzy.html](http://www.rg.ru/2005/04/08/vuzy.html)).
11. Там же.

